

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 11.04.2023

§ 128

Valtuustoaloite: Vartiointipalvelujen oston lainmukaisuus ja säästöjen tarkoituksenmukaisuus KV

598/00.01.01.03/2023

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Turvallisuuspäällikkö Antti Prepula, p. 044 416 3812

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Timonen Pekka

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus tekee kaupunginvaltuustolle seuraavan ehdotuksen:

”Kaupunginvaltuusto merkitsee aloitteen ja siitä annetun lausunnon tiedokseen todeten, että aloitteessa tarkoitettu asia on tullut tässä yhteydessä riittävästi selvitetyksi.”

Perusteluosa

Valtuutetut Oskari Pääatalo, Elisa Lientola ja Anna Kaisa Kupiainen
30.1.2023:

”Aloite vartiointipalvelujen oston lainmukaisuudesta ja säästöjen tarkoituksenmukaisuudesta

Lahden kaupunki ostaa yksityisiltä vartiointiliikkeeltä vartiointipalvelua.
Tässä aloitteessa ehdotamme palveluostojen tarkastelemista

lainmukaisuuden ja säästöjen toteutumisen näkökulmasta. Keskitymme arvioimaan asiaa Palvelutorin ja pääkirjaston suhteen.

Toimittaja Eevi Karvinen selvitti Iltalehdessä 17.1.2023 julkaistussa artikkelissaan ex-vartijan havaintoja Securitasin esimiestasolta tulevista laittomista ohjeistuksista. Ex-vartijan mukaan ihmisiä ja ihmisryhmiä on leimattu "häiriköiksi", ja heidät on poistettu tilasta katteettomaan häiriökäyttäytymiseen vedoten. "Esimiehet halusivat usein poistattaa tiloista laitapuolen kulkijoita ja narkomaaneja, olivat nämä sitten syyllistyneet mihinkään tai eivät", artikkelissa Mikoksi nimetty ex-vartija kuvaa. Artikkelissa sivutaan myös turvallisuusosalta paljastunutta "rehottavaa rasismia".

Artikkelin ex-vartijan kokemukset on kauppakeskuksista, jotka ovat lain mukaan ns. puolijulkisia paikkoja. Tämän artikkelin ja monien muiden viimeaikoina julkiseen keskusteluun nousseiden vartijoiden väärinkäytösten myötä on syytä tutkia, miten samat vartiointiliikkeet toimivat kaupungin tiloissa. Lahden Trion Palvelutorin kaupungin virastotilat ovat kauppakeskusten sijaan lain tarkoittamia täysin julkisia paikkoja, joihin kaikkien on päästävä. Vartijointipalvelut näihin virastotiloihin ja pääkirjastoon on toteutettu palveluostoina. Lain mukaan myös kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa (Laki yleisistä kirjastoista 2016/1492 § 10). Kaupungilla on vastuu henkilöstöstä ulottuu myös ulkoistettuihin palveluihin.

Tämän ohella on huomioitava, että koska vartijat koulutetaan ensisijaisesti turvaamaan omaisuutta ja liiketoimintaa, on oletettavaa, että yksityisten vartiointiliikkeiden vartijoiden koulutuksen takaama syrjinnän kieltävän yhdenvertaisuuslain 1325/2014 ja hyvän hallinnon periaatteiden tuntemus

on puutteellinen julkisten tilojen avoimuutta, ihmisiin suhtautumista ja palvelujen käyttöä koskevien määräysten suhteen.

Lahden kaupungin arviointikertomuksessa 2021 todetaan ulkoistetuista vartiointipalveluista seuraavaa:

”Kaupungin kirjasto- ja tietopalveluja käsitelleessä arviointikokouksessa puolestaan tuli esiin se, että pääkirjasto joutui luopumaan omista vahtimestareista jo vuonna 2015. Tarvittavat turvapalvelut ostetaan vartiointiliikkeeltä erillisiin hälytyskäynteihin perustuen. Varsinkin pääkirjastossa on usein järjestyshäiriöitä, koska kirjaston on oltava avoin oleskeluympäristö kaikille. Henkilökunnalla oli turvallisempi työympäristö omien vahtimestareiden aikana. Omista vahtimestaripalveluista luopumisella saatu säästö on lautakunnan saaman selvityksen mukaan hyvin marginaalinen.”

Tarkastuslautakunta jätti arviointikertomuksessaan kaupungille suosituksen selvittää omien vahtimestareiden käyttöön palaamista pääkirjastossa.

Aloitteessamme ehdotamme, että selvitys kaupungin tilojen vartiointipalvelujen ulkoistamisesta tehdään. On selvitettävä, toteutuuko palveluostoissa yhdenvertaisuuskin mukaiset määräykset. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltava säästöjen toteutumista verrattuna omiin vahtimestareihin huomioiden myös yksityisten vartijointiliikkeiden kalliit hälytyskäynnit.

Mikäli selvityksessä todetaan, että palveluostoilla ei saavuteta tarkoitettuja säästöjä tai että yhdenvertaisuuskin noudattamista ei pystytä varmistamaan, olisi omien vahtimestarien palauttaminen perusteltua. Kaupungin omiksi vahtimestareiksi voitaisiin valikoida henkilöitä, joilla on

kokemusta ja asiantuntemusta kohdata esimerkiksi vammaisia, päihteiden käytön haitoista kärsiviä, ja eri kulttuureista tulevia ihmisiä.

Vastaus valtuustoaloitteeseen

Valtuustoaloitteessa vartiointipalvelujen oston lainmukaisuudesta ja säästöjen tarkoituksenmukaisuudesta keskitytään vastauksessa aloitteen mukaisesti Palvelutoriin ja ensisijaisesti pääkirjastoon.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015, jatkossa LYTP) kuvaa vartijan tehtäviä seuraavasti:

- *vartioimistehtävällä* tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista;
- *myymälätarkkailulla* vartioimistehtävää, jossa vartioidaan myymälässä myytävää omaisuutta;
- *henkivartijatehtävällä* vartioimistehtävää, jossa suojataan tietyn henkilön koskemattomuutta;
- *arvokuljetustehtävällä* vartioimistehtävää, jossa vartioidaan kuljetettavana olevaa arvo-omaisuutta

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:n mukaan: *”Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.”* Kesäkuussa 2023 voimaan tulevan lakimuutoksen mukaan viranomaisen on lisäksi arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin.

Palvelujen hankinta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edellyttää vartioimisliikkeeltä yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista, koska vartioimisliike suorittaa julkisia hallintotehtäviä. Palvelutehtävissään turvallisuusalan toimijoiden tulee myös valvoa, ettei syrjintää tapahdu.

Lahden kaupunki ostaa vartioimispalveluja Securitas Oy:ltä, joka huomioi yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet toimintaansa koskevassa ohjeistuksessa. Ohjeistuksella viitataan muun muassa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain kohtiin:

- 15 § Vartijan oikeus vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja alueelta poistamiseen
- 16 § Vartijan kiinniotto-oikeus ja oikeus turvallisuustarkastukseen
- 17 § Voimakeinojen käyttö
- 41 § Pääsyn estäminen
- 42 § Henkilön poistaminen ja kiinniottaminen
- 43 § Säilössäpito aluksella ja yleisötilaisuudessa

- 45 § Rikoksesta epäillyn kiinniottaminen
- 46 § Turvallisuustarkastus
- 47 § Kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottaminen
- 48 § Voimakeinojen käyttö.

Kaupungille vartiointipalveluja tuottava yhtiö käsittelee yhdenvertaisuutta kahtena osa-alueena eli yhdenvertaisuus työpaikalla ja yhdenvertaisuus palveluissa kolmansia osapuolia kohtaan. Securitas seuraa yhdenvertaisuuden toteutumista. Arviointi suoritetaan vuosittain.

LYTP 74 §:ssä säädetään: *”Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla on oltava palveluksessaan yksi tai useampi vastaava hoitaja, jolla on Poliisihallituksen myöntämä voimassa oleva hyväksyminen kyseisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavaksi hoitajaksi. Poliisihallitus määrää vastaavien hoitajien lukumäärän lupaa edellyttävän toiminnan laajuuden, toimipaikkojen lukumäärän ja sijainnin sekä muiden vastaavien seikkojen perusteella. Poliisihallitus määrää myös vastaavien hoitajien vastualueet.”*

Vastaavan hoitajan tehtävänä on vastata siitä, että luvan haltijan toimintaa tai liikettä hoidetaan säädösten mukaisesti. Vastaavan hoitajan toiminnalle on omat koulutusvaatimuksensa. Lisäksi poliisi valvoo vartioimisliikkeen toimintaa.

Poliisilaitos valvoo myös vartijoita. Poliisilaitos antaa vartijaksi hyväksytyille vartijakortin. Vartijan on pidettävä kortti vartioimistehtävissä mukana. Poliisilaitos voi peruuttaa vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen kokonaan tai määrääjäksi.

Vahtimestareiden osalta ei ole olemassa vastaavia säädöksiä tai valvontatoimia. Vahtimestarille ei ole säädöksissä asetettu koulutus- tai esimerkiksi luotettavuusedellytyksiä.

Vahtimestaripalvelut keskitettiin Servioon sen aloittaessa 1.4.2014.

Vahtimestaripalvelua ostetaan nyt Päijät-Hämeen laitoshuoltopalvelulta.

Kirjasto

Kun pääkirjaston vahtimestareista aikanaan kaupungin päätöksellä luovuttiin, vahtimestaripalvelua ostettiin jonkin aikaa Serviolta. Pian kävi kuitenkin ilmi, etteivät ostetut vahtimestaripalvelut vastanneet kirjaston tarpeita. Vaihtuvat vahtimestarit eivät pystyneet hoitamaan omille vahtimestareille aiemmin kuuluneita monipuolisia tehtäviä, eivätkä myöskään vastanneet kirjaston turvallisuuteen liittyviin tarpeisiin.

Koska kirjasto on tarkoitettu kaikille kuntalaisille, myös yhteiskunnassa esiintyvät ongelmat näkyvät nopeasti kirjastoissa. Usein haastavissa tilanteissa on tarvetta vähintäänkin vartijan toimintaoikeuksille ja usein jopa poliisin. Kirjastoissa siirryttiinkin ensin säännöllisiin vartijakerroksiin ja vartijoiden hälytyskutsupäivystykseen.

Myös lähikirjastoihin luotiin vartijahälytysmahdollisuus ongelmatilanteita varten. Ongelmien lisääntyessä pääkirjaston osalta päädyttiin vartijan läsnäoloon yhdessä vuorossa kaikkina viikonpäivinä, muina aikoina hälytyskutsua hyödyntäen. Lisäksi lähikirjastoissa on levottomampina aikoina turvauduttu tehostettuun vartiointiin. Vartijan läsnäolo on pääkirjastolla merkittävästi rauhoittanut tilannetta ja toiminut ongelmia ennaltaehkäisevästi. Vartijan hälytysmahdollisuus ja ajoittainen tehostettu vartiointi on tärkeää myös lähikirjastoille, joissa usein työskennellään iltaisin yksin.

Kirjasto on parhaillaan tehnyt turvallisemman tilan periaatteita ja kuullut myös erilaisia asiakasryhmiä periaatteiden tekemisen yhteydessä. Näissä kuulemisissa tuli ilmi, että myös monet päihteitä käyttävät asiakkaat

kokivat vartijoiden läsnäolon lisäävän turvallisuuden tunnetta, eikä yksikään asiakasryhmä kokenut vartijan läsnäoloa ongelmallisena.

Kirjaston käyttämä vartiointiliike on sitoutunut kirjastolain noudattamiseen sekä kirjaston turvallisemman tilan periaatteisiin, eivätkä vartijat poista asiakkaita tiloista omasta aloitteestaan vaan aina kirjastohenkilökunnan kanssa neuvotellen. Jokainen kirjaston vartija perehdytetään näihin periaatteisiin.

Jos pääkirjaston vartiointi haluttaisiin korvata seitsemänä päivänä viikossa vahtimestareilla, se edellyttäisi vähintään kolmen kokoaikaisen vahtimestarin palkkaamista. Lisäksi lähikirjastojen turvallisuus tulisi yhä turvata vartijahälytysmahdollisuudella, ellei sitten esimerkiksi monitoimitaloihin palkattaisi ilta-aikaan läsnä olevaa vahtimestaria, joka vastaisi myös kirjaston turvallisuudesta. Usein kirjastoissa vastaan tulevat ongelmatilanteet ovat kuitenkin sellaiset, että ne edellyttävät vartijaa, eivätkä vahtimestarin oikeudet riitä. Tämä todennäköisesti lisäisi tarvetta poliisin paikalle kutsumiseen ja samalla pitkittäisi tilannetta.

Tällä hetkellä vartijapalveluiden käyttö erillisestä hälytyksestä on kirjaston mittakaavassa taloudellisesti tehokkain tapa hoitaa kirjastojen turvallisuustarpeet. Lisäksi pääkirjastolla on painopisteajankohtina käytössä läsnäoloon perustuvaa paikallisvartiointia. Eräs vaihtoehto olisi palkata pääkirjastolle aina aukioloaikoina aulavastaanotossa toimiva vartija, mutta ratkaisu olisi kalliimpi. Tällöin vartija voisi toimia myös muissa tehtävissä, kuten neuvonnassa ja muissa aulatehtävissä.

Palvelutori

Palvelutorilla ei ole vartijaa. Palvelutorilla on LYTP:n mukainen poliisin ja rajavartiolaitoksen avuksi asetettu järjestyksenvalvoja, jota koskee eri säädökset mitä vartijaa.

LYTP 28 §:ssä todetaan: *”Jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää, alueen tai paikan tai kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos voi lisäksi antaa luvan asettaa järjestyksenvalvoja poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi:*

- 1) terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteen haltijan hakemuksesta;*
- 2) Kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen Kansaneläkelaitoksen hakemuksesta;*
- 3) työ- ja elinkeinotoimistoon työ- ja elinkeinotoimiston hakemuksesta;*
- 4) kauppakeskukseen kauppakeskuksen haltijan hakemuksesta;*
- 5) liikenneasemalle liikenneaseman haltijan hakemuksesta;*
- 6) satamaan sataman haltijan hakemuksesta;*
- 7) lentopaikkaan lentopaikan haltijan hakemuksesta;*
- 8) joukkoliikenteen kulkuneuvoon kulkuneuvon haltijan hakemuksesta; tai*
- 9) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen keskuksen haltijan tai Maahanmuuttoviraston hakemuksesta.”*

LYTP 41 §:ssä säädetään, ettei 28 §:ssä tarkoitettulla järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta pääsyn estämiseen. Toisin sanoen Palvelutorin alueelle tulevaa henkilöä ei estetä saapumasta.

Mutta henkilö saadaan poistaa LYTP 42 §:n mukaisesti henkilö, joka:

- ”1) päihtyneenä häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä;*
- 2) vaarantaa turvallisuutta;*
- 3) uhkaavasti esiintyen, meluamalla, väkivaltaisuuksella taikka muulla käyttäytymisellään häiritsee järjestystä; tai*

4) oleskelee alueen yleisöltä suljetussa osassa ilmeisen oikeudettomasti.

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun.”

Palvelutorilla on käytössä linjaus, jossa asiointi sallitaan ja mahdollistetaan päihtyneenä. Asiaan reagoidaan, mikäli tilanne muuttuu sellaiseksi, jossa asiointi ei ole asiallista, aiheuttaa häiriötä tai vaaraa henkilöstölle tai muille asiakkaille. Ajatuksena on häiriöttömän ja turvallisen ympäristön mahdollistaminen niin asiakkaille kuin työntekijöille.

Palvelutori edellyttää vartioimisliikkeeltä osaamista julkishallinnon sekä kauppakeskusten toimintaympäristöistä. Palvelutorin järjestyksenvalvontaa koskee myös vartijoilta edellytetty Securitaksen yhdenvertaisuussuunnitelma. Poliisin ja rajavartiolaitoksen avuksi asetetulla järjestyksenvalvojalla tulee olla sekä vartijan että järjestyksenvalvojan koulutukset sekä poliisin myöntämät luvat edellä mainittuihin tehtäviin.

Vartioimisliike suunnittelee turvallisuuspalveluiden toteuttamisen yhdessä Palvelutorin toiminnot ja muuttuvat tarpeet etukäteen huomioiden. Järjestyksenvalvojan laatimat tapahtumaraportit toimitetaan Palvelutorille.

Palvelutorin järjestyksenvalvoja toimii asiakaspalvelussa ohjaten ja neuvoen tiloissa asioivia. Järjestyksenvalvoja kouluttaa yhdessä muiden vartioimisliikkeen henkilöstön kanssa Palvelutorin henkilöstöä muun muassa turvallisuuskävelyin ja koulutuksin sekä järjestää harjoituksia. Järjestyksenvalvoja on osa kauppakeskuksen turvallisuusorganisaatiota, joka näkyy esimerkiksi palohälytysten aikaisena toimintana.

Järjestyksenvalvojan tehtävä on vahvasti asiakaslähtöistä, huomioiden Palvelutorin kokonaisvaltainen turvallisuus.

Johtopäätös

Valtuustoaloitteessa mainitaan: "Aloitteessamme ehdotamme, että selvitys kaupungin tilojen vartiointipalvelujen ulkoistamisesta tehdään. On selvitettävä, toteutuuko palveluostoissa yhdenvertaisuuskin mukaiset määräykset. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltava säästöjen toteutumista verrattuna omiin vahtimestareihin huomioiden myös yksityisten vartiointiliikkeiden kalliit hälytyskäynnit."

Kaupunki on kilpailuttanut vartioimispalvelut ja puitesopimus on voimassa 1.4.2022 - 31.3.2025. Sopimuksen purkamiselle ei ole tällä hetkellä perusteita. Palveluostossa toteutuvat yhdenvertaisuuslain säännökset.

Vahtimestaripalvelujen ja vartioimisliikepalvelujen ostohinta kaupungille on lähes sama, johtuen työntekijöiden samantasoisesta palkkarakenteesta. Aiempien selvitysten mukaan vartijan käyttäminen kokoaikaisesti on kustantanut kaupungille hivenen vähemmän mitä vahtimestaripalvelun ostaminen.

Sopimuksen mukainen vartijan hälytyskäynti pääkirjastossa on kaupungille kohtuullinen. Vahtimestaripalvelut eivät sisältäisi hälytyskäyntipalvelua.

Kaikenikäisten asiakkaiden pahoinvointi, samoin kuin päihdeongelmien haitat, näkyvät parhaillaan kirjastoissa, mikä on johtanut joidenkin kirjastojen omatoimipalveluajan rajoittamiseen ja aiheuttanut paljon haasteita myös palveluajalla. Vartijahälytyksen mahdollisuus on tärkeä palvelu niin henkilökunnalle kuin kirjaston asiakkaille, ja jos keskustelemalla ei päästä toivottuun lopputulokseen, asiakkaan poistaminen tilasta on silloin välttämätöntä. Vartijalla on LYTP:n mukaisesti laillinen oikeus

poistaa henkilö kohteesta, mutta vahtimestarilla ei tätä lain suojaamaa oikeutta ole.

Palvelutorilla tilanteet rauhoittuvat yleensä silloin, kun järjestyksenvalvoja saapuu lähettyville. Samalla asioiden hoitaminen Palvelutorilla mahdollistuu.

Ongelmatilanteita pyritään Palvelutorilla ja kirjastoissa ratkaisemaan sekä ennaltaehkäisemään monipuolisesti yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, ja tilasta poistaminen on aina viimeinen ratkaisu. Toisinaan tilanne on kuitenkin sellainen, että henkilökunnan ja muiden asiakkaiden turvallisuuden vuoksi asiakas on poistettava. Useimmiten poistettava on voimakkaasti päihtynyt ja asiattomasti käyttäytyvä.

Vahtimestaripalvelun ja vartiointi-/järjestyksenvalvontapalvelun toimivaltuuksissa sekä viranomaisvalvonnassa on merkittävät erot. Täten kaupungin tulee käyttää niin kirjastossa kuin palvelutorilla LYTP:n mukaisia palveluja, ei yleisillä kansalaisten oikeuksilla varustettua vahtimestaripalvelua.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Kh: kv

Kv: -